

Einzelhandelsbetriebe

in der Raum- und Bauleitplanung

von

Dr. Holger Schmitz

Rechtsanwalt und Dipl. Geograph,
Berlin und Düsseldorf

und

Christof Federwisch

Rechtsanwalt, Frankfurt

2. Auflage 2019



Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Literaturverzeichnis	XV
A. Einführung	1
B. Steuerung der Einzelhandelsansiedlung durch die Raumordnung	5
C. Bauleitplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels	113
D. Planungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelhandelsgroßvorhaben	181
Stichwortverzeichnis	199

Inhaltsverzeichnis

Literaturverzeichnis	XV
A. Einführung	1
I. Der Einfluss des Planungsrechts auf den Einzelhandel	1
II. Entwicklungstendenzen im deutschen Einzelhandel	3
B. Steuerung der Einzelhandelsansiedlung durch die Raumordnung	5
I. Das Raumplanungsrecht als zentrales Instrument der Einzelhandelssteuerung	5
1. Die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe im Fokus der Raumplanung	5
2. Kompetenzrechtliche Abgrenzungen	7
a) Abgrenzung von Bodenrecht und Raumordnung	7
b) Abgrenzung von Raumplanungsrecht und Städtebaurecht	7
aa) Kein Regelungsgleichlauf in sachlicher Hinsicht	8
bb) Gewährleistung bauleitplanerischer Gestaltungsspielräume	9
cc) Bauleitplanung als alleinige Adressatin	10
dd) Vorprägung auf Ebene der Raumplanung	10
c) Vereinbarkeit der raumplanerischen Ansiedlungssteuerung mit der kommunalen Planungshoheit	11
3. Aufgabe und Grundsätze der Raumordnung gemäß §§ 1, 2 ROG	13
4. Die ebenenspezifische Steuerung großflächiger Einzelhandelsbetriebe	14
a) Die Ebene der Landesplanung	14
b) Die Ebene der Regionalplanung	15
c) Verzahnung von Raumplanung und Städtebaurecht	16
d) Flankierende Steuerungsinstrumente	17
5. Der Begriff des großflächigen Einzelhandels im Kontext der Raumplanung	17
a) Agglomeration von Einzelhandelsbetrieben	19
b) Factory-Outlet-Center	22
aa) Die Einbeziehung von Direktverkaufszentren in die Ansiedlungssteuerung	22
bb) Gesondertes Regelungsregime für Direktverkaufszentren	23
6. Ziele der Raumordnung	25
a) Abgrenzung	25
b) Bedeutung	25
c) Voraussetzungen und Bindungswirkung	26
aa) Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit	27
bb) Kriterien zur Beurteilung von Bestimmtheit und Bestimmbarkeit	28
cc) Abschließende Abgewogenheit	30
dd) Konkrete Ausgestaltung	30
d) Zielcharakter trotz Regel-Ausnahme-Struktur oder Soll-Vorschrift	31
aa) Grundsätze zur Einordnung von Vorschriften mit Regel-Ausnahme-Struktur als Ziele der Raumordnung	31
bb) Geltung der Grundsätze für Soll-Vorschriften	32

Inhaltsverzeichnis

cc) Bestimmtheit bzw. Bestimmbarkeit der planerischen Festlegung	33
dd) Entscheidung über die Abweichungsmöglichkeit	34
e) Regelungsmöglichkeiten des Plangebers	35
II. Landesplanerische Festlegungen zu Einzelhandelsvorhaben	35
1. Baden-Württemberg	36
2. Bayern	37
3. Berlin-Brandenburg	38
4. Hessen	39
5. Mecklenburg-Vorpommern	40
6. Niedersachsen	41
7. Nordrhein-Westfalen	44
8. Rheinland-Pfalz	46
9. Saarland	47
10. Sachsen	49
11. Sachsen-Anhalt	50
12. Schleswig-Holstein	51
13. Thüringen	55
III. Die vier wesentlichen Ziele zur raumplanerischen Steuerung der Ansiedlung großflächigen Einzelhandels	56
1. Das Zentrale-Orte-Konzept	56
2. Das Konzentrationsgebot	59
a) Ausgestaltung des Konzentrationsgebots	59
b) Zielqualität des Konzentrationsgebots	60
c) Vereinbarkeit des Konzentrationsgebots mit höherrangigem Recht ..	61
aa) Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG	61
bb) Art. 12 Abs. 1 GG	63
cc) Grundfreiheiten	63
3. Kongruenzgebot	66
a) Bedeutung und Funktion des Kongruenzgebots	66
b) Ausgestaltung und Zielqualität des Kongruenzgebots	67
c) Diskussion um das Kongruenzgebot	71
d) Vereinbarkeit des Kongruenzgebots mit höherrangigem Recht	73
aa) Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG	73
bb) Art. 12 Abs. 1 GG	75
cc) Grundfreiheiten	76
4. Beeinträchtigungsverbot	76
a) Funktion und Wirkung des Beeinträchtigungsverbots	77
b) Zielqualität des Beeinträchtigungsverbots	79
c) Vereinbarkeit des Beeinträchtigungsverbots mit höherrangigem Recht	82
5. Integrationsgebot	82
a) Bedeutung und Funktion des Integrationsgebots	83
b) Ausgestaltung und Zielqualität des Integrationsgebots	83
c) Vereinbarkeit des Integrationsgebots mit höherrangigem Recht	86
aa) Kompetenzrechtliche Aspekte	86
bb) Vereinbarkeit des Integrationsgebots mit Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG ..	87
cc) Unionsrechtliche Aspekte	88
IV. Das Raumordnungsverfahren	88
1. Bedeutung und Anwendungsbereich	89
2. Verfahrensablauf	91
3. Inhalt der Raumverträglichkeitsprüfung	92
4. Ergebnis der Raumverträglichkeitsprüfung und Rechtsschutz	94

Inhaltsverzeichnis

V. Das Zielabweichungsverfahren	96
1. Verhältnis zu anderen raumordnungsrechtlichen Instrumenten	96
a) Abgrenzung zur Planänderung	97
b) Abgrenzung zum Raumordnungsverfahren	97
c) Abgrenzung zu raumplanerischen Ausnahmefestlegungen	98
2. Materiell-rechtliche Voraussetzungen einer Zielabweichung	98
a) Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten	99
b) Grundzüge der Planung	100
c) Einzelfallerfordernis und Atypik	102
3. Formelle Voraussetzungen für die Durchführung eines Zielabweichungsverfahrens	102
4. Rechtsschutzfragen	103
VI. Die raumordnerische Untersagung	104
1. Bedeutung der raumordnerischen Untersagung für die Praxis	105
2. Gegenstand der Untersagung	105
3. Zeitraum der Untersagungsfähigkeit	106
4. Verhältnis zum Raumordnungsverfahren	107
5. Unbefristete Untersagung gemäß § 12 Abs. 1 ROG	108
a) Zweck und Bedeutung	108
b) Entgegenstehende Ziele	108
c) Verfahren	109
d) Ermessen	109
6. Befristete Untersagung gemäß § 12 Abs. 2 ROG	109
a) Zweck	109
b) In Aufstellung befindliche Ziele	110
c) Unmöglichkeit oder wesentliche Erschwerung	110
d) Verfahren	111
e) Ermessen	111
7. Rechtsschutzfragen	111
C. Bauleitplanerische Steuerung des großflächigen Einzelhandels	113
I. Kommunale Planungshoheit	113
II. Bauleitplanung	114
1. Flächennutzungsplan	114
2. Bebauungsplan	116
III. Erforderlichkeit von Bauleitplänen	117
1. Städtebauliche Erforderlichkeit	117
a) Planziele und Planungsleitlinien	118
b) Bedeutung und Funktion von Einzelhandelskonzepten	119
2. Planungspflichten	121
a) Planungspflicht aus § 1 Abs. 3 BauGB	121
b) Planungspflicht aus § 1 Abs. 4 BauGB	121
IV. Anpassung an die Ziele der Raumordnung	122
1. Reichweite der Anpassungspflicht	123
2. Sicherung und Durchsetzung der Anpassungspflicht	123
V. Entwicklungsgebot	124
VI. Planaufstellung	125
1. Planaufstellungsbeschluss	125
2. Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung	125
3. Frühzeitige Behördenbeteiligung	126
4. Förmliche Beteiligung der Behörden	127
5. Auslegung des Planentwurfs	128
6. Umweltprüfung	129

Inhaltsverzeichnis

7. Abwägung	131
a) Abwägungsgebot gemäß § 1 Abs. 7 BauGB	131
b) Interkommunales Abstimmungsgebot gemäß § 2 Abs. 2 BauGB	134
aa) Allgemeines	134
bb) Qualifizierter Abstimmungsbedarf	135
cc) Materielle Anforderungen des § 2 Abs. 2 BauGB	137
dd) Begriff der Nachbargemeinde	140
c) Grundsatz der Konfliktbewältigung	141
8. Planbeschluss	142
9. Genehmigung	142
10. Inkrafttreten	143
11. Vereinfachtes Verfahren	144
VII. Planinhalt	145
1. Arten von Bebauungsplänen	145
a) Qualifizierter Bebauungsplan	145
b) Einfacher Bebauungsplan	146
c) Vorhabenbezogener Bebauungsplan	150
aa) Bedeutung und Funktion	150
bb) Anforderungen	151
d) Bebauungsplan der Innenentwicklung	152
aa) Räumliche und finale Ausrichtung	153
bb) Bedeutung und Funktion	153
cc) Weitere Anforderungen	154
2. Festsetzungen im Bebauungsplan	155
a) Allgemeines	155
b) § 11 Abs. 3 BauNVO als Ausgangspunkt der bauleitplanerischen Steuerung des großflächigen Einzelhandels	157
aa) Einkaufszentren	158
bb) Großflächige Einzelhandelsbetriebe	159
cc) Städtebauliche Auswirkungen im Sinne von § 11 Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 BauNVO	162
c) Sondergebiete für den großflächigen Einzelhandel	165
d) Kerngebiete für den großflächigen Einzelhandel	169
e) (Fein-)Differenzierung nach § 1 Abs. 5 und Abs. 9 BauNVO	169
f) Baurecht auf Zeit	173
VIII. Planerhaltung	175
1. Unbeachtliche Fehler gemäß § 214 BauGB	176
2. Vorübergehend beachtliche Fehler gemäß § 215 BauGB	178
3. Ergänzendes Verfahren gemäß § 214 Abs. 4 BauGB	178
4. Prüfungsumfang im Genehmigungsverfahren	179
D. Planungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelhandelsgroßvorhaben	181
I. Wirksamer Bebauungsplan	181
1. Festsetzungen des Bebauungsplans	181
2. Ausnahmen und Befreiungen	183
a) Ausnahmen	183
b) Befreiungen	184
3. Stufenweise Vergrößerung von Einzelhandelsvorhaben	185
II. Genehmigung während der Planaufstellung	185
1. Planaufstellungsbeschluss	186
2. Formelle Planreife	186
3. Materielle Planreife	186
a) Voraussichtliche Wirksamkeit des Plans	187

Inhaltsverzeichnis

b) Sachliche Abgeschlossenheit der Planung	187
c) Zeitlicher Rahmen	188
4. Weitere Voraussetzungen	188
5. Erneute Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung	188
III. Unbeplanter Innenbereich	188
1. § 34 Abs. 1 und Abs. 2 BauGB	189
2. § 34 Abs. 3 BauGB	192
3. § 34 Abs. 3a BauGB	194
4. Gemeindliche Erstplanungspflicht	195
IV. Außenbereich	195
V. Gemeindliches Einvernehmen	197
Stichwortverzeichnis	199